Affaires indiennes et du Nord Canada

Indian and Northern Affairs Canada

# POURQUOI NÉGOCIER DES TRAITÉS AVEC LES *Autochtones ?*

LES REVENDICATIONS TERRITORIALES GLOBALES ET L'ENTENTE DE PRINCIPE D'ORDRE GÉNÉRAL AVEC LE CONSEIL TRIBAL MAMUITUN MAK NUTASHKUAN EN 17 QUESTIONS-RÉPONSES

Canada

Publié avec l'autorisation du
ministre des Affaires indiennes
et du Nord canadien,
Ottawa, 2004

www.ainc-inac.gc.ca
1 800 567-9604
ATME seulement 1 866 553-0554

QS-5380-000-BB-A1
Catalogue: R2-380/2005
ISBN: 0-662-68745-0

© Ministre des Travaux publics et des
Services gouvernementaux Canada

2008-03179/

PRÉAMBULE

L'Entente de principe d'ordre général, intervenue entre le Conseil tribal Mamuitun mak Nutashkuan et les gouvernements du Canada et du Québec, a donné lieu à diverses interprétations, dont certaines ont soulevé des interrogations dans la population.

La présente brochure vise à favoriser une juste compréhension de cette entente et à répondre aux préoccupations manifestées. Elle vise également à expliquer le contexte des négociations territoriales globales avec les Autochtones, tout en mettant l'accent sur les enjeux de ces négociations pour le gouvernement fédéral, compte tenu de ses responsabilités en la matière.

# LES REVENDICATIONS TERRITORIALES GLOBALES

## 1. POURQUOI LES GOUVERNEMENTS DU CANADA ET DU QUÉBEC SOUHAITENT-ILS CONCLURE DES TRAITÉS AVEC LES AUTOCHTONES, ET NOTAMMENT AVEC LES INNUS ?

Les gouvernements souhaitent conclure des traités avec les peuples autochtones du Canada afin de *concilier les droits* de ces peuples avec ceux de l'ensemble des Canadiens. Les tribunaux ont en effet confirmé à plusieurs reprises, depuis 1973, l'existence de droits ancestraux. Ces droits ancestraux et les droits issus de traités sont également reconnus par la *Loi constitutionnelle de 1982*. Ces droits et leur exercice restent cependant à préciser dans un contexte moderne et c'est pourquoi les gouvernements souhaitent conclure des traités avec les Autochtones. Il ne s'agit donc pas d'une fantaisie de la part des gouvernements, mais bien de la reconnaissance d'une réalité confirmée par les jugements de cour et la Constitution.

### LES REVENDICATIONS DES AUTOCHTONES : QUELQUES REPÈRES HISTORIQUES

| | |
|---|---|
| 1763 | La ***Proclamation royale*** décrète que les Britanniques règnent sur tout le territoire de l'Amérique du Nord à l'est du Mississipi. Dorénavant, seule la Couronne britannique peut négocier les questions territoriales avec les Indiens. |
| 1867 | La ***Loi constitutionnelle de 1867*** stipule que seul le Parlement du Canada peut légiférer en ce qui concerne les " Indiens et les terres réservées pour les Indiens ". |
| 1876 | La ***Loi sur les Indiens*** confère au gouvernement du Canada le pouvoir de régir presque tous les aspects de la vie quotidienne des peuples autochtones. |
| 1973 | Dans la **décision de l'*Affaire Calder***, la Cour suprême reconnaît les droits des Autochtones sur le territoire canadien parce que ceux-ci ont occupé et utilisé ce territoire Européens et qu'ils étaient organisés en société. Cette décision incite le gouvernement du Canada à élaborer sa politique sur les revendications territoriales globales. |
| 1982 | La ***Loi constitutionnelle de 1982*** précise que les " droits existants - ancestraux ou issus de traités " sont reconnus et confirmés et que les termes *peuples autochtones du Canada* désignent les Indiens, les Inuit et les Métis. Un an plus tard, cette loi est modifiée pour faire en sorte que les droits acquis au moyen d'ententes actuelles et futures sur les revendications territoriales soient reconnus dans la Constitution. |
| 1990 | Dans la **décision de l'*Affaire Sparrow***, la Cour suprême reconnaît l'existence d'une relation de fiduciaire entre la Couronne et les peuples autochtones. Cette décision limite le pouvoir du Parlement d'empiéter sur les droits ancestraux de ces peuples protégés par la *Loi constitutionnelle de 1982*. Ainsi, le gouvernement ne peut entraver l'existence d'un droit autochtone à moins d'un motif sérieux, telle la protection de l'environnement. |
| 1997 | Dans la **décision de l'*Affaire Delgamuukw***, la Cour suprême établit que le titre autochtone est un droit collectif protégé par la *Loi constitutionnelle de 1982* et que les terres visées par un titre autochtone ne peuvent être cédées qu'à la Couronne. |
| 2004 | Dans **les décisions des *Affaires Taku et Haida***, la Cour suprême a déterminé que les gouvernements ont l'obligation de consulter les Autochtones et de tenir compte de leurs intérêts avant d'autoriser toute activité qui pourrait porter atteinte à leurs droits, et ce, même si ces droits n'ont pas été prouvés, en autant qu'ils soient crédibles. |

2008-03179/



# LES REVENDICATIONS TERRITORIALES GLOBALES

## 1. POURQUOI LES GOUVERNEMENTS DU CANADA ET DU QUÉBEC SOUHAITENT-ILS CONCLURE DES TRAITÉS AVEC LES AUTOCHTONES, ET NOTAMMENT AVEC LES INNUS ?

Les gouvernements souhaitent conclure des traités avec les peuples autochtones du Canada afin de *concilier les droits* de ces peuples avec ceux de l'ensemble des Canadiens. Les tribunaux ont en effet confirmé à plusieurs reprises, depuis 1973, l'existence de droits ancestraux. Ces droits ancestraux et les droits issus de traités sont également reconnus par la *Loi constitutionnelle de 1982*. Ces droits et leur exercice restent cependant à préciser dans un contexte moderne et c'est pourquoi les gouvernements souhaitent conclure des traités avec les Autochtones. Il ne s'agit donc pas d'une fantaisie de la part des gouvernements, mais bien de la reconnaissance d'une réalité confirmée par les jugements de cour et la Constitution.

### LES REVENDICATIONS DES AUTOCHTONES : QUELQUES REPÈRES HISTORIQUES

| | |
|---|---|
| **1763** | La ***Proclamation royale*** décrète que les Britanniques règnent sur tout le territoire de l'Amérique du Nord à l'est du Mississipi. Dorénavant, seule la Couronne britannique peut négocier les questions territoriales avec les Indiens. |
| **1867** | La ***Loi constitutionnelle de 1867*** stipule que seul le Parlement du Canada peut légiférer en ce qui concerne les " Indiens et les terres réservées pour les Indiens ". |
| **1876** | La ***Loi sur les Indiens*** confère au gouvernement du Canada le pouvoir de régir presque tous les aspects de la vie quotidienne des peuples autochtones. |
| **1973** | Dans la **décision de l'*Affaire Calder***, la Cour suprême reconnaît les droits des Autochtones sur le territoire canadien parce que ceux-ci ont occupé et utilisé ce territoire Européens et qu'ils étaient organisés en société. Cette décision incite le gouvernement du Canada à élaborer sa politique sur les revendications territoriales globales. |
| **1982** | La ***Loi constitutionnelle de 1982*** précise que les " droits existants – ancestraux ou issus de traités " sont reconnus et confirmés et que les termes *peuples autochtones du Canada* désignent les Indiens, les Inuit et les Métis. Un an plus tard, cette loi est modifiée pour faire en sorte que les droits acquis au moyen d'ententes actuelles et futures sur les revendications territoriales soient reconnus dans la Constitution. |
| **1990** | Dans la **décision de l'*Affaire Sparrow***, la Cour suprême reconnaît l'existence d'une relation de fiduciaire entre la Couronne et les peuples autochtones. Cette décision limite le pouvoir du Parlement d'empiéter sur les droits ancestraux de ces peuples protégés par la *Loi constitutionnelle de 1982*. Ainsi, le gouvernement ne peut entraver l'existence d'un droit autochtone à moins d'un motif sérieux, telle la protection de l'environnement. |
| **1997** | Dans la **décision de l'*Affaire Delgamuukw***, la Cour suprême établit que le titre autochtone est un droit collectif protégé par la *Loi constitutionnelle de 1982* et que les terres visées par un titre autochtone ne peuvent être cédées qu'à la Couronne. |
| **2004** | Dans **les décisions des *Affaires Taku et Haida***, la Cour suprême a déterminé que les gouvernements ont l'obligation de consulter les Autochtones et de tenir compte de leurs intérêts avant d'autoriser toute activité qui pourrait porter atteinte à leurs droits, et ce, même si ces droits n'ont pas été prouvés, en autant qu'ils soient crédibles. |

## 2. Pourquoi est-il si important de clarifier les droits des Autochtones et leur exercice ?

Parce que l'incertitude entourant ces droits et leur exercice nuit au développement économique et social de tous, les Autochtones comme les autres Canadiens. Ainsi, au début des années 1990, une étude indépendante estimait qu'en Colombie-Britannique, le non-règlement des revendications territoriales globales faisait perdre chaque année, dans les seuls secteurs minier et forestier, un milliard de dollars d'investissements et 1 500 emplois dont auraient pu bénéficier les communautés locales. Ce blocage économique est souvent synonyme d'injustice, d'insécurité et de détresse sociale au sein des communautés autochtones et non-autochtones. À l'opposé, la certitude qu'apporte un traité quant à la propriété et à l'utilisation des terres et des ressources stimule le développement économique en offrant des règles claires aux investisseurs et à la population.

## 3. À quelles retombées peut-on s'attendre à la suite d'un traité avec les Autochtones ?

Comme les traités s'accompagnent d'importants transferts de capitaux vers les communautés autochtones, on peut s'attendre à une augmentation progressive de la demande de ces communautés en biens et services. Cette augmentation bénéficiera à l'ensemble de l'économie régionale et suscitera des partenariats entre les Premières nations et les milieux d'affaires locaux. L'expérience de la mise en oeuvre de traités ailleurs au pays démontre également que ceux-ci favorisent l'émergence de projets structurants et créateurs d'emplois et de revenus dans les régions touchées. Cette activité économique, tout comme la confirmation de l'autonomie gouvernementale des groupes autochtones, valorise les membres de ces communautés et favorise leur développement social et culturel.

## 4. Plutôt que de négocier, est-ce que les gouvernements ne pourraient pas laisser les tribunaux statuer sur les droits autochtones et leur exercice ?

Les gouvernements pourraient le faire, mais la voie judiciaire est longue, coûteuse et plus imprévisible pour les parties. Les tribunaux eux-mêmes partagent ce point de vue : la Cour suprême a maintes fois affirmé que la négociation constituait le meilleur moyen de régler des questions associées aux droits ancestraux, y compris le titre autochtone. De plus, un jugement de cour fait des gagnants et des perdants, ce qui ne facilite pas les relations entre ces groupes appelés à collaborer par la suite. Les négociations permettent un règlement à la satisfaction de tous.

## 5. Est-ce seulement au Québec qu'il y a des négociations de règlement des revendications territoriales globales avec les Autochtones ?

Non, de telles négociations ont lieu présentement dans sept provinces (soit toutes les provinces canadiennes à l'exception de celles des Prairies, qui ont déjà des traités historiques) et dans les trois territoires. La Colombie-Britannique, par exemple, a accepté de négocier 54 revendications. Depuis l'adoption, en 1973, de la politique canadienne des revendications territoriales globales, 17 ententes de revendication territoriale globale ont été signées au Canada, entre autres, la Convention de la Baie James et du Nord québécois avec les Cris et les Inuit.

### Les traités conclus

De 1701 à 1923, plus de 70 traités historiques ont été négociés au Canada, dont les traités numérotés de 1 à 11 qui ont été signés entre 1871 et 1921.

Depuis que le gouvernement du Canada a adopté sa politique sur les revendications en 1973, 17 ententes sur des revendications territoriales globales, visant à peu près 40 % de la superficie du Canada, ont été ratifiées et sont entrées en vigueur. Ces traités modernes sont les suivants :

- la Convention de la Baie James et du Nord québécois (1975) ;
- la Convention du Nord-Est québécois (1978) ;
- la Convention définitive des Inuvialuit (1984) ;
- l'Entente sur la revendication territoriale globale des Gwich'in (1992) ;
- l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut (1993) ;
- l'Entente sur la revendication territoriale globale des Dénés et Métis du Sahtu (1994) ;
- l'Accord définitif Nisga'a (2000) ;
- l'Accord Tlicho (2005).

ainsi que les 10 ententes définitives, fondées sur l'Accord-cadre définitif (1993) avec le Conseil des Indiens du Yukon, conclues avec :

- la Première nation des Gwitchin Vuntut (1995) ;
- la Première nation des Nacho Nyak Dun (1995) ;
- le Conseil des Tlingit de Teslin (1995) ;
- les Premières nations de Champagne et de Aishihik (1995) ;
- la Première nation de Little Salmon/Carmacks (1997) ;
- la Première nation de Selkirk (1997) ;
- la Première nation des Tr'ondëk Hwëch'in (1998) ;
- le Conseil des Ta'an Kwach'an (2002) ;
- la Première nation de Kluane (2004) ;
- la Première nation de Kwanlin Dun (2005).

## 6. En quoi consiste la politique des revendications territoriales globales ?

La politique canadienne des revendications territoriales globales établit que les règlements des revendications peuvent être négociées avec les groupes autochtones dont les droits ancestraux n'ont jamais été abolis par un traité ni par un autre moyen juridique. L'objectif du gouvernement est de clarifier, dans le cadre de règlements définitifs et équitables pour les Autochtones et les autres Canadiens, les droits de propriété et d'utilisation des terres et des ressources et le droit à l'autonomie gouvernementale dans les régions concernées.

### La politique canadienne des revendications territoriales globales

Pour que sa demande de revendications territoriales globales soit acceptée, un groupe autochtone doit faire la preuve des éléments suivants :

- Le groupe autochtone est, et a été, une société organisée.
- Cette société organisée a occupé le territoire sur lequel elle prétend avoir un droit ancestral depuis des temps immémoriaux. L'utilisation et l'occupation traditionnelles du territoire doivent avoir été suffisantes pour qu'elles soient un fait établi au moment où les nations européennes y ont affirmé leur souveraineté.
- L'occupation du territoire par le groupe autochtone exclut en grande partie d'autres sociétés organisées.
- Le groupe autochtone a toujours continué d'utiliser et d'occuper de façon ininterrompue les terres à des fins traditionnelles.
- Les droits ancestraux du groupe, y compris les droits d'utilisation des ressources, n'ont pas fait l'objet d'un traité.
- Les droits ancestraux n'ont pas été abolis par d'autres moyens juridiques.

Le groupe autochtone doit présenter sa revendication, avec pièces à l'appui, au ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien. Celui-ci l'examinera et demandera conseil au ministre de la Justice sur l'acceptabilité de la requête selon des critères juridiques.

## 7. Comment en arrive-t-on à un règlement ?

Lorsqu'une revendication territoriale globale est soumise au gouvernement fédéral, celui-ci l'analyse en profondeur pour évaluer sa recevabilité. S'il l'estime recevable, les gouvernements fédéral et provincial ou territorial entreprennent la négociation avec le groupe autochtone.

Le processus de règlement prévoit trois ententes, à mesure que progressent les négociations. Ce sont d'abord *l'accord-cadre*, qui donne l'ordre du jour des négociations ; puis *l'entente de principe*, un accord intérimaire qui, suite à l'examen approfondi des questions à régler, énonce les points principaux sur lesquels les parties doivent s'entendre ; et enfin *le traité*, qui fixe les conditions négociées du règlement après que tous les groupes intéressés aient pu se faire entendre.

Lorsqu'un traité est conclu, sa mise en oeuvre constitue la dernière étape du processus. Cette mise en oeuvre s'effectue selon un plan détaillé agréé par les parties.

On notera que, contrairement au traité, l'entente de principe ne lie pas les parties : tant qu'aucun traité n'est signé, les règles demeurent inchangées.

## 8. Au Québec, pourquoi négocie-t-on avec les Innus ?

Les gouvernements canadien et québécois négocient avec les Innus et les Atikamekw parce que ces Autochtones ont soumis une revendication territoriale globale qui a été jugée recevable. (Cette revendication est identifiée comme étant celle des Atikamekw et des Montagnais, bien que le nom *Innu* remplace aujourd'hui l'ancienne appellation *Montagnais*.) L'acceptation de cette revendication avait été confirmée par lettre, en 1979 par M. Jake Epp, ministre des Affaires indiennes, pour le gouvernement du Canada, et en 1980 par M. René Lévesque, premier ministre, pour le gouvernement du Québec.

Ces négociations s'ajoutent aux autres qui ont eu lieu depuis 1973 avec des groupes autochtones du Québec et qui ont conduit à des traités : ce fut le cas avec les Cris et les Inuit de la Baie James et du Nord québécois, en 1975, et avec les Naskapis du Nord-Est québécois, en 1977.

### La revendication territoriale globale des Atikamekw et des Montagnais

Cette revendication a été présentée en 1979 par le Conseil des Atikamekw et des Montagnais. En 1994, constatant la difficulté d'en arriver à une entente et après avoir refusé une offre globale présentée par le gouvernement du Québec, le Conseil des Atikamekw et des Montagnais a mis fin à ses activités. Trois entités ont depuis repris la négociation avec le Canada et le Québec. Ce sont :

- le Conseil tribal Mamuitun mak Nutashkuan, qui représente les collectivités innues de Mashteuiatsh, d'Essipit, de Betsiamites et de Nutashkuan ;
- l'Assemblée Mamu Pakatatau Mamit, qui représente les collectivités innues de Mingan, La Romaine et Pakua Shipi ;
- le Conseil de la Nation Atikamekw, qui représente les collectivités atikamekw de Manawan, de Wemotaci et d'Opitciwan.

C'est avec le Conseil tribal Mamuitun mak Nutashkuan qu'une entente de principe d'ordre général a été signée en mars 2004.

Notons que les Innus de Matimekush Lac-John (Schefferville) et Uashat mak Mani-Utenam (Sept-Îles) ont indiqué leur intention de se joindre à la table de négociation.

# L'ENTENTE DE PRINCIPE D'ORDRE GÉNÉRAL AVEC LE CONSEIL TRIBAL MAMUITUN MAK NUTASHKUAN

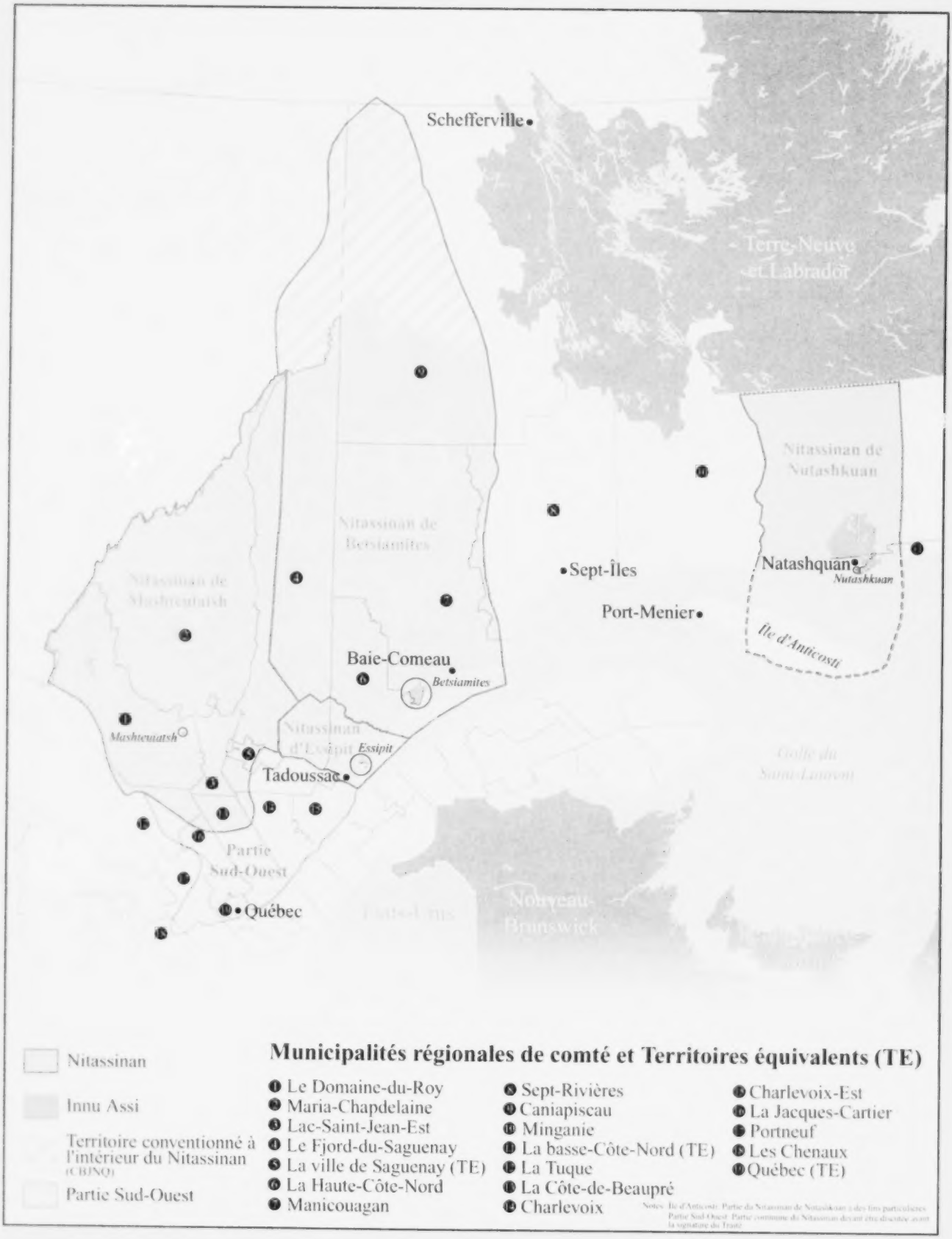
## 9. QU'EST-CE QU'UNE ENTENTE DE PRINCIPE D'ORDRE GÉNÉRAL ?

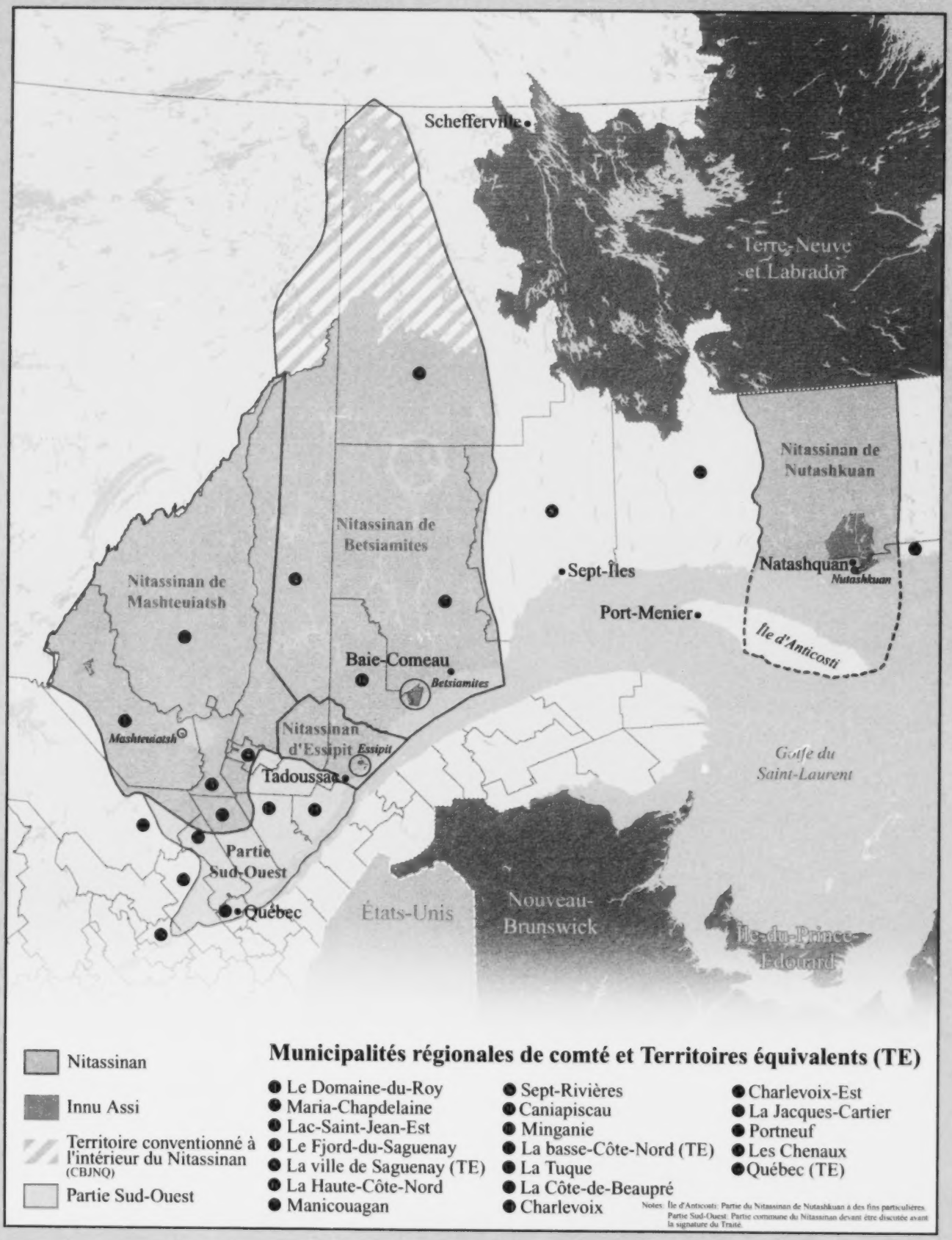
Une *entente de principe* est un accord intérimaire devant mener à la conclusion d'un traité. Elle sert de base à la négociation du traité, mais ne lie pas les parties légalement et ne change rien aux relations entre les gouvernements et les communautés en cause. Dans le cas présent, l'entente de principe avec le Conseil tribal Mamuitun mak Nutashkuan est dite *d'ordre général* parce que plusieurs de ses éléments restent encore à clarifier ou à régler.

### L'ENTENTE DE PRINCIPE D'ORDRE GÉNÉRAL ENTRE LE CONSEIL TRIBAL MAMUITUN MAK NUTASHKUAN ET LES GOUVERNEMENTS DU QUÉBEC ET DU CANADA

Cette entente encadre les négociations en vue de la conclusion d'un traité qui prévoirait notamment :

- la reconnaissance des droits ancestraux des Innus, y compris le titre autochtone, tout en précisant les droits et obligations de chacune des parties inscrites au traité ;
- la constitution de deux territoires (voir la carte à la page 8) :
  - l'Innu Assi, territoire en pleine propriété sur lequel les Innus auraient le pouvoir d'adopter des lois tout en se conformant aux dispositions du traité ainsi qu'aux chartes des droits. Des accords " de bon voisinage " y seront négociés afin d'y garantir aux autres Canadiens, entre autres, l'accès aux routes et aux cours d'eau.
  - le Nitassinan, territoire de compétences fédérale et québécoise où des dispositions particulières accorderaient notamment aux Innus :
    - la pratique de leurs activités traditionnelles ;
    - des allocations de pêche à des fins alimentaires, rituelles et sociales ;
    - une participation au processus de gestion du territoire et la perception d'une redevance d'au moins 3 % sur l'exploitation des ressources naturelles ;
    - la participation à la gestion des sites ayant une valeur patrimoniale, des parcs (comme le parc national du Canada de l'Archipel-de-Mingan) et des aires protégées.
- une participation à la pêche commerciale ;
- un transfert de capital de la part du Canada et du Québec ;
- des mesures favorisant la participation des Innus au développement des ressources naturelles.


Schefferville
Terre-Neuve et Labrador
Nitassinan de Nutashkuan
Nitassinan de Betsiamites
Nitassinan de Mashteuiatsh
Sept-Îles
Natashquan
Nutashkuan
Port-Menier
Île d'Anticosti
Baie-Comeau
Betsiamites
Mashteuiatsh
Nitassinan d'Essipit
Essipit
Tadoussac
Golfe du Saint-Laurent
Partie Sud-Ouest
Québec
Nouveau-Brunswick
Nitassinan
Innu Assi
Territoire conventionné à l'intérieur du Nitassinan (CBJNQ)
Partie Sud-Ouest
Municipalités régionales de comté et Territoires équivalents (TE)
1 Le Domaine-du-Roy
2 Maria-Chapdelaine
3 Lac-Saint-Jean-Est
4 Le Fjord-du-Saguenay
5 La ville de Saguenay (TE)
6 La Haute-Côte-Nord
7 Manicouagan
8 Sept-Rivières
9 Caniapiscau
10 Minganie
11 La basse-Côte-Nord (TE)
12 La Tuque
13 La Côte-de-Beaupré
14 Charlevoix
15 Charlevoix-Est
16 La Jacques-Cartier
17 Portneuf
18 Les Chenaux
19 Québec (TE)
Notes: Île d'Anticosti: Partie du Nitassinan de Nutashkuan à des fins particulières
Partie Sud-Ouest: Partie commune du Nitassinan devant être discutée avant la signature du Traité


Schefferville
Terre-Neuve et Labrador
Nitassinan de Nutashkuan
Nitassinan de Betsiamites
Nitassinan de Mashteuiatsh
Sept-Îles
Natashquan
Nutashkuan
Port-Menier
Île d'Anticosti
Baie-Comeau
Betsiamites
Mashteuiatsh
Nitassinan d'Essipit
Essipit
Tadoussac
Golfe du Saint-Laurent
Partie Sud-Ouest
Québec
États-Unis
Nouveau-Brunswick
Île-du-Prince-Édouard
Nitassinan
Innu Assi
Territoire conventionné à l'intérieur du Nitassinan (CBJNQ)
Partie Sud-Ouest
Municipalités régionales de comté et Territoires équivalents (TE)
Le Domaine-du-Roy
Maria-Chapdelaine
Lac-Saint-Jean-Est
Le Fjord-du-Saguenay
La ville de Saguenay (TE)
La Haute-Côte-Nord
Manicouagan
Sept-Rivières
Caniapiscau
Minganie
La basse-Côte-Nord (TE)
La Tuque
La Côte-de-Beaupré
Charlevoix
Charlevoix-Est
La Jacques-Cartier
Portneuf
Les Chenaux
Québec (TE)
Notes: Île d'Anticosti: Partie du Nitassinan de Nutashkuan à des fins particulières.
Partie Sud-Ouest: Partie commune du Nitassinan devant être discutée avant la signature du Traité.

## 10. Que deviendront les réserves indiennes après la signature du traité ?

Les réserves indiennes en tant que telles disparaîtront. Un certain nombre de terres s'ajouteront aux réserves actuelles pour former l'Innu Assi, un territoire qui appartiendra en pleine propriété aux Innus.

## 11. Les Innus y auront-ils leur propre gouvernement ?

Oui, un gouvernement autochtone sera mis en place dans l'Innu Assi et les lois innues y seront en vigueur, en plus des lois canadiennes et québécoises. Les lois innues seront prépondérantes dans certains domaines, comme la langue. Dans d'autres, comme la sécurité au travail, elles devront respecter des standards minimaux. D'autres domaines enfin, comme la propriété intellectuelle et le droit criminel, seront exclus de la compétence innue. La Constitution canadienne et les chartes des droits canadienne et québécoise continueront de s'appliquer dans l'Innu Assi.

## 12. Le Nitassinan est-il aussi un territoire innu ?

Territoire ancestral des Innus, le Nitassinan continuera d'être un territoire de compétences fédérale et québécoise où les Innus pourront exercer leurs activités traditionnelles de chasse, de pêche, de cueillette et de trappage, selon les modalités négociées au traité. L'utilisation et le partage des ressources avec les Innus y seront régis sur la base du développement durable et de la conservation de la nature. Les chartes des droits et la Constitution canadienne continueront de s'y appliquer, de même que les lois du pays et de la province, sauf pour les dispositions particulières prévues au traité.

## 13. Après le traité, les Innus vont-ils payer des taxes et des impôts ?

Dans certaines circonstances, les Indiens inscrits bénéficient présentement d'une exemption fiscale en vertu de l'article 87 de la *Loi sur les Indiens*. Il est de l'intention des parties que les Innus paient des impôts et des taxes à la suite d'une période de transition sujette à négociation. L'Entente de principe d'ordre général prévoit que le Canada et le Québec pourront conclure des ententes de partage et de perception d'impôt avec le gouvernement innu afin que certains impôts et taxes payés par les Innus soient versés directement au gouvernement innu.

## 14. Les collectivités locales non autochtones ont-elles leur mot à dire dans les négociations ?

Oui. Les non-Autochtones sont consultés par les gouvernements dans le cadre des négociations afin de faire valoir leurs préoccupations et leurs intérêts. Ces consultations sont essentielles pour en arriver à un règlement équilibré favorisant des relations positives entre les peuples autochtones et les collectivités avoisinantes. Le gouvernement du Canada entend protéger les droits existants des autres Canadiens durant les négociations. Les intérêts du public seront respectés et, dans les cas où ils seraient touchés, des mesures équitables seraient prises (par exemple, le rachat de permis de pêche commerciale au prix du marché).

## 15. Le gouvernement fédéral va-t-il exproprier des propriétés privées pour conclure un traité avec les Innus ?

Le gouvernement fédéral n'a pas l'intention d'exproprier de propriétés privées pour résoudre une revendication territoriale globale. Tous les achats de terrain privé, s'il y a lieu, s'effectueront ainsi de gré à gré entre l'acheteur et le vendeur.

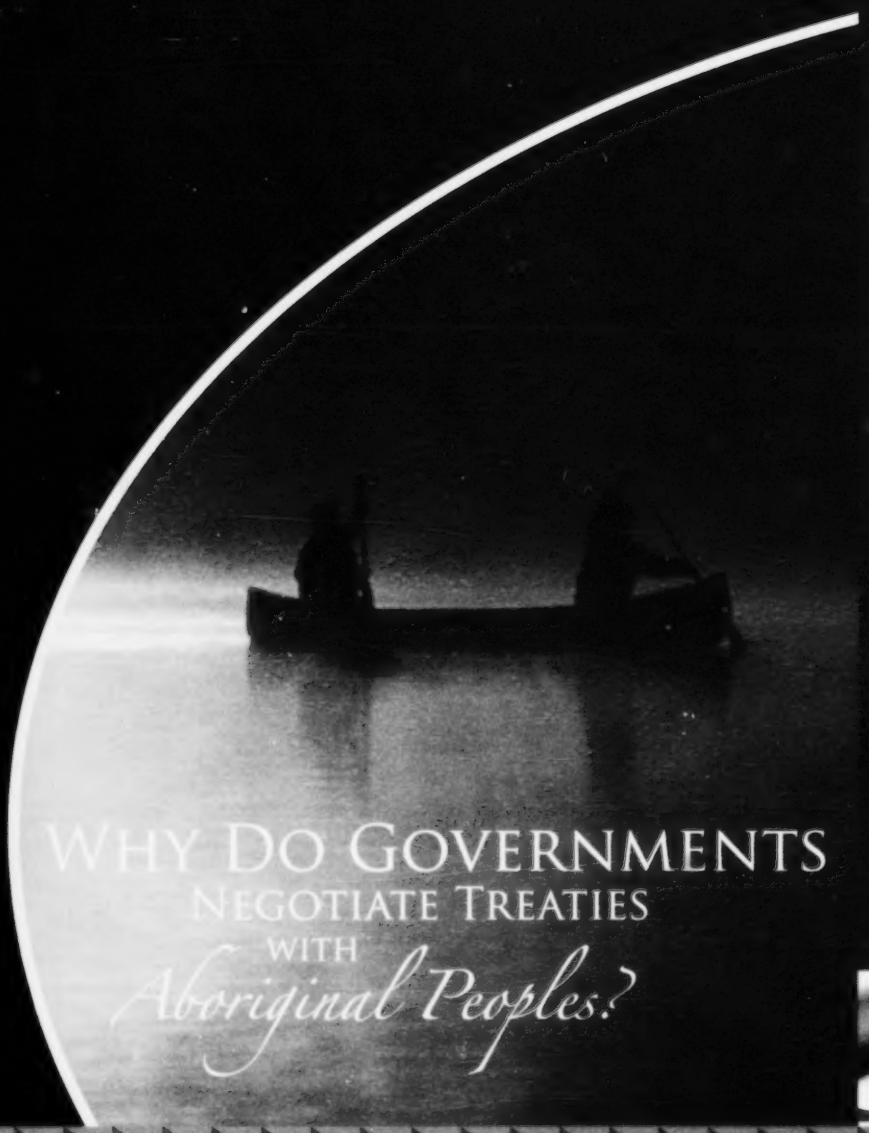
## 16. Qu'arrivera-t-il si des différends surviennent après l'entrée en vigueur du traité ?

Le traité prévoira des mécanismes pour le règlement des différends qui pourront survenir après sa ratification. Plusieurs approches pourront être utilisées, comme la négociation, la médiation et l'arbitrage. Et si jamais les mécanismes de négociation ou de médiation devaient échouer, les parties conserveraient toujours la possibilité de recourir aux tribunaux.

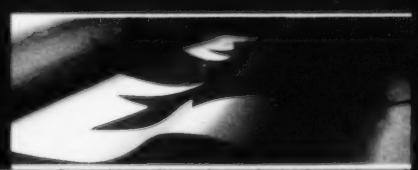
## 17. Une fois le traité en vigueur, la *Loi sur les Indiens* continuera-t-elle de s'appliquer aux Innus concernés ?

Non, la *Loi sur les Indiens* ne s'appliquera plus à eux, même si la reconnaissance de leur statut d'Indien va demeurer de responsabilité fédérale. Pour ces Innus, le traité marquera donc une étape vers une responsabilité accrue. Il s'agira là sans doute, pour ces communautés, d'un des événements les plus positifs à survenir depuis l'arrivée des Européens. En plus de voir leurs droits enfin reconnus, les Innus acquerront les devoirs et responsabilités liés à l'exercice de l'autonomie gouvernementale. Ce progrès majeur leur permettra d'entretenir avec les autres Canadiens des rapports fondés sur la dignité, le respect mutuel et le partage.

Indian and Northern Affairs Canada
Affaires indiennes et du Nord Canada



# Why Do Governments Negotiate Treaties with *Aboriginal Peoples?*



17 Questions and Answers on Comprehensive Land Claims and the Agreement-in-Principle of a General Nature with the Mamuitun Tribal Council Mak Nutashkuan

Canada

Published under the authority of the
Minister of Indian Affairs and
Northern Development
Ottawa, 2004

www.ainc-inac.gc.ca
1-800-567-9604
TTY only 1-866-553-0554

QS-5380-000-BB-A1
Catalogue: R2-380/2005
ISBN: 0-662-68745-0

© Minister of Public Works and Government
Services Canada

# COMPREHENSIVE LAND CLAIMS

## 1. WHY ARE THE GOVERNMENTS OF CANADA AND QUÉBEC SEEKING TO CONCLUDE TREATIES WITH ABORIGINAL PEOPLES, SPECIFICALLY WITH THE INNU?

Governments are seeking to conclude agreements with Aboriginal peoples in Canada in order to *achieve reconciliation* between Aboriginal rights and the rights of other Canadians. The courts have confirmed the existence of Aboriginal rights on numerous occasions since 1973. These Aboriginal rights and the rights arising from treaties are also recognized in the *Constitution Act, 1982*. However, these rights, along with the manner in which they can be exercised, have to be specified in a modern context. That is why governments are seeking to conclude treaties with Aboriginal peoples. Doing so is not a whim on the part of governments. In concluding treaties, governments are acknowledging a reality confirmed through court rulings and in the Constitution.

### ABORIGINAL LAND CLAIMS: A HISTORICAL PERSPECTIVE

| | |
|---|---|
| 1763 | The ***Royal Proclamation*** marked British control over all of North America east of the Mississippi and decreed that, from this date forward, only the British Crown could deal with Indians on land issues. |
| 1867 | The ***Constitutional Act, 1867***, stipulated that the exclusive legislative authority of the Parliament of Canada extended to all matters pertaining to "Indians, and Lands reserved for the Indians." |
| 1876 | The ***Indian Act*** confers on the Government of Canada the authority to oversee practically all aspects of the daily lives of Aboriginal peoples in Canada. |
| 1973 | In ***Calder***, the Supreme Court recognized the rights of Aboriginal peoples in Canada because they had occupied and used this land before it was settled by Europeans and were organized as a society. The Government of Canada developed its policy on comprehensive land claims on the basis of this decision. |
| 1982 | The ***Constitutional Act, 1982***, stipulates that "the existing Aboriginal and treaty rights of the *Aboriginal peoples of Canada*" are recognized and affirmed and that the term Aboriginal peoples of Canada includes the Indian, Inuit, and Metis peoples of Canada. One year later, the Act was amended to provide for Constitutional recognition of rights acquired through both existing and future land-claims agreements. |
| 1990 | In ***Sparrow***, the Supreme Court found there is a fiduciary relationship between the Crown and Aboriginal peoples. The Court placed a high burden on the Crown to justify any infringement of Aboriginal rights protected by the *Constitution Act, 1982*. Consequently, the government cannot infringe on Aboriginal rights except on serious grounds, such as protecting the environment. |
| 1997 | In ***Delgamuukw***, the Supreme Court established that Aboriginal title is a collective right that is protected under the *Constitutional Act, 1982*, and that Aboriginal title lands can be surrendered only to the federal Crown. |
| 2004 | In ***Taku and Haida***, the Supreme Court determined that governments have the obligation to consult Aboriginal peoples and to accommodate their interests before authorizing any activity that could potentially infringe upon their rights, even if these rights have not been proven, as long as there are credible claims for such rights. |

## PREAMBLE

There have been various interpretations of the Agreement-in-Principle of a General Nature between the Mamuitun Tribal Council mak Nutashkuan and the governments of Canada and Québec, which have raised a number of questions among the public about this document.

The purpose of this brochure is to promote a clear understanding of this agreement and to respond to some of the concerns that have been expressed. As well, this brochure explains the context for comprehensive land claims negotiations with Aboriginal peoples and provides information on the issues arising from these negotiations for the federal government, in light of its responsibilities in this regard.

## 2. WHY IS IT IMPORTANT TO CLARIFY ABORIGINAL RIGHTS AND HOW THESE RIGHTS CAN BE EXERCISED?

Because uncertainty surrounding these rights and how they are exercised can adversely affect the economic and social development of Aboriginal peoples and other Canadians. According to an independent study conducted in the early 1990s, the fact that comprehensive land claims in British Columbia were not being resolved was resulting in a loss, in the mining and forest industries alone, of $1 billion in investments annually and 1,500 jobs that could have benefited local communities. This economic barrier is often synonymous with injustice, insecurity, and social distress in Aboriginal and non-Aboriginal communities. Conversely, the certainty brought about by treaties in terms of ownership of property and use of land and resources helps to stimulate economic development by providing clear rules for investors and the public to follow.

## 3. WHAT ARE THE POTENTIAL BENEFITS OF TREATIES WITH ABORIGINAL PEOPLES?

Since treaties involve transfers of large amounts of capital to Aboriginal communities, one can expect a steady increase in the demand for goods and services from these communities. Such an increase will benefit the regional economy as a whole and result in partnerships between the First Nations and local business communities. The implementation of past treaties elsewhere in Canada also shows that these foster the creation of structuring projects that create jobs and generate revenues in the regions in question. This economic activity, along with the confirmation of self-government for Aboriginal groups, results in members of these communities developing a greater sense of self-worth and serves to promote their social and cultural development.

## 4. INSTEAD OF NEGOTIATING, COULD GOVERNMENTS NOT LET THE COURTS RULE ON ABORIGINAL RIGHTS AND THE EXERCISE OF SUCH RIGHTS?

Governments could chose to go this route, but doing so is time-consuming, costly, and more unpredictable for the parties involved. The courts themselves share this view: the Supreme Court has many a time confirmed that negotiation is the best way to resolve matters relating to Aboriginal rights, including Aboriginal title. Moreover, there are winners and losers in court decisions, and this complicates matters between these groups, which are subsequently required to work together. Negotiations allow for settling matters to everyone's satisfaction.

## 5. DO COMPREHENSIVE LAND CLAIMS NEGOTIATIONS WITH ABORIGINAL GROUPS TAKE PLACE ONLY IN QUÉBEC?

No, negotiations are currently being held in seven provinces (that is, all Canadian provinces, with the exception of the Prairie provinces, which already have historic treaties in place), as well as in the three territories. British Columbia, for example, has agreed to negotiate 54 land claims. Since Canada's Comprehensive Land Claims Policy came into force, in 1973, 17 comprehensive-land-claims agreements have been signed in Canada, including the James Bay and Northern Quebec Agreement with the Cree and Inuit.

### TREATIES CONCLUDED

From 1701 to 1923, over 70 historic treaties were negotiated in Canada, including those numbered 1 to 11, which were signed between 1871 and 1921.

Since the Government of Canada adopted its claims policy, in 1973, 17 comprehensive-land-claims agreements, affecting about 40% of Canada's surface, have been ratified and have come into effect. These modern-day treaties are the following:

- James Bay and Northern Quebec Agreement (1975);
- Northeastern Quebec Agreement (1978);
- Inuvialuit Final Agreement (1984);
- Gwich'in Comprehensive Land Claim Agreement (1992);
- Nunavut Land Claims Agreement (1993);
- Sahtu Dene and Metis Comprehensive Land Claim Agreement (1994);
- Nisga'a Final Agreement (2000);
- Tlicho Agreement (2005).

as well as ten final agreements, based on the Council for Yukon Indians Umbrella Final Agreement (1993), concluded with the following:

- the Vuntut Gwitchin First Nation (1995);
- the First Nation of Nacho Nyak Dun (1995);
- the Teslin Tlingit Council (1995);
- the Champagne and Aishihik First Nations (1995);
- the Little Salmon/Carmacks First Nation (1997);
- the Selkirk First Nation (1997);
- the Tr'ondëk Hwëch'in First Nation (1998);
- the Ta'an Kwach'an Council (2002);
- the Kluane First Nation (2004);
- the Kwalin Dun First Nation (2005).

## 6. In what does the Comprehensive Land Claims Policy consist?

Canada's Comprehensive Land Claims Policy provides that these claims can be negotiated with Aboriginal groups whose Aboriginal rights have never been extinguished by means of a treaty or any other legal process. The government seeks to clarify the rights of ownership and use of the land and resources, as well as the right of self-government, in the regions in question, by means of final settlements that are fair to Aboriginal peoples and other Canadians.

### Canada's Comprehensive Land Claims Policy

For the federal government to accept a comprehensive claim submission, an Aboriginal group must demonstrate all of the following:

- The Aboriginal group is, and was, an organized society.
- The organized society has occupied the specific territory over which it asserts Aboriginal rights since time immemorial. The traditional use and occupancy of the territory must have been sufficient to be an established fact at the time of assertion of sovereignty by European nations.
- The occupation of the territory by the Aboriginal group was largely to the exclusion of other organized societies.
- The Aboriginal group can demonstrate some continuing current use and occupancy of the land for traditional purposes.
- The group's Aboriginal rights, including rights to resource use, have not been dealt with by treaty.
- Aboriginal rights have not been eliminated by other lawful means.

The Aboriginal group must present its claim, along with supporting documents, to the Minister of Indian Affairs and Northern Development. The Minister of Indian Affairs and Northern Development will review the claim and seek an opinion from the Minister of Justice on the admissibility of the submission based on legal criteria.

## 7. HOW ARE SETTLEMENTS ARRIVED AT?

When the federal government receives a comprehensive land claim submission, it reviews this claim carefully to determine whether it is admissible. If it finds that the claim is admissible, the federal government, along with the provincial or territorial government in question, will begin negotiations with the Aboriginal group.

The settlement process provides for three agreements, one at each stage in the process. First, there is a *framework agreement*, which sets the agenda for the negotiations. Second, an *agreement-in-principle* is signed. This is an interim agreement, which is drafted following a comprehensive review of the issues to be resolved and states the principal points on which the parties must agree. Third, there is the *treaty*, which sets out the conditions negotiated for the settlement after all the interested groups have been heard.

The last stage in the process consists in the implementation of the treaty once it has been concluded. The implementation is done in accordance with a detailed plan agreed to by the parties.

It should be noted that, unlike the treaty, the agreement-in-principle is not binding on the parties: as long as no treaty is signed, the rules remain unchanged.

## 7. How are settlements arrived at?

When the federal government receives a comprehensive land claim submission, it reviews this claim carefully to determine whether it is admissible. If it finds that the claim is admissible, the federal government, along with the provincial or territorial government in question, will begin negotiations with the Aboriginal group.

The settlement process provides for three agreements, one at each stage in the process. First, there is a *framework agreement*, which sets the agenda for the negotiations. Second, an *agreement-in-principle* is signed. This is an interim agreement, which is drafted following a comprehensive review of the issues to be resolved and states the principal points on which the parties must agree. Third, there is the *treaty*, which sets out the conditions negotiated for the settlement after all the interested groups have been heard.

The last stage in the process consists in the implementation of the treaty once it has been concluded. The implementation is done in accordance with a detailed plan agreed to by the parties.

It should be noted that, unlike the treaty, the agreement-in-principle is not binding on the parties: as long as no treaty is signed, the rules remain unchanged.

## 8. WHY DOES QUÉBEC NEGOTIATE WITH THE INNU?

The governments of Canada and Québec are negotiating with the Innu and the Atikamekw because these Aboriginal groups have submitted a comprehensive land claim, which was found to be admissible. (This claim is identified as being that of the Atikamekw and the Montagnais, although the name *Innu* is now preferred to the term *Montagnais*, which was used in the past.) The acceptance of this claim was confirmed in a letter in 1979 by Jake Epp, then-Minister of Indian Affairs, for the Government of Canada, and in 1980 by René Lévesque, Premier of Québec, for the Government of Québec.

Other negotiations have been held since 1973 with Aboriginal groups in Québec, which have led to the signing of treaties. Such was the case with the Cree and Inuit of James Bay (James Bay and Northern Quebec Agreement) in 1975 and with the Naskapis in Northeastern Québec (Northeastern Quebec Agreement) in 1977.

### ATIKAMEKW AND MONTAGNAIS COMPREHENSIVE CLAIM

A land claim was submitted by the Atikamekw and Montagnais Council to the Government of Canada in 1979. In 1994, aware of the difficulty of arriving at an agreement, the Atikamekw and Montagnais Council disbanded after rejecting the comprehensive offer presented by the Government of Québec. Three entities subsequently took charge of the negotiations file with Canada and Québec:

- Mamuitun Tribal Council mak Nutashkuan, representing the Innu communities of Mashteuiatsh, Essipit, Betsiamites, and Nutashkuan;
- Mamu Pakatatau Mamit Assembly, representing the Innu communities of Mingan, La Romaine, and Pakua Shipi; and,
- Atikamekw Nation Council, representing the Atikamekw communities of Manawan, Wemotaci, and Opitciwan.

An agreement-in-principle of a general nature was signed with the Mamuitun Tribal Council mak Nutashkuan in March 2004.

The Innu of Matimekush Lac-John (Schefferville) and Uashat mak Mani-Utenam (Sept-Îles) have indicated their intention to join the negotiation table.

# THE AGREEMENT-IN-PRINCIPLE OF A GENERAL NATURE WITH THE MAMUITUN TRIBAL COUNCIL MAK NUTASHKUAN

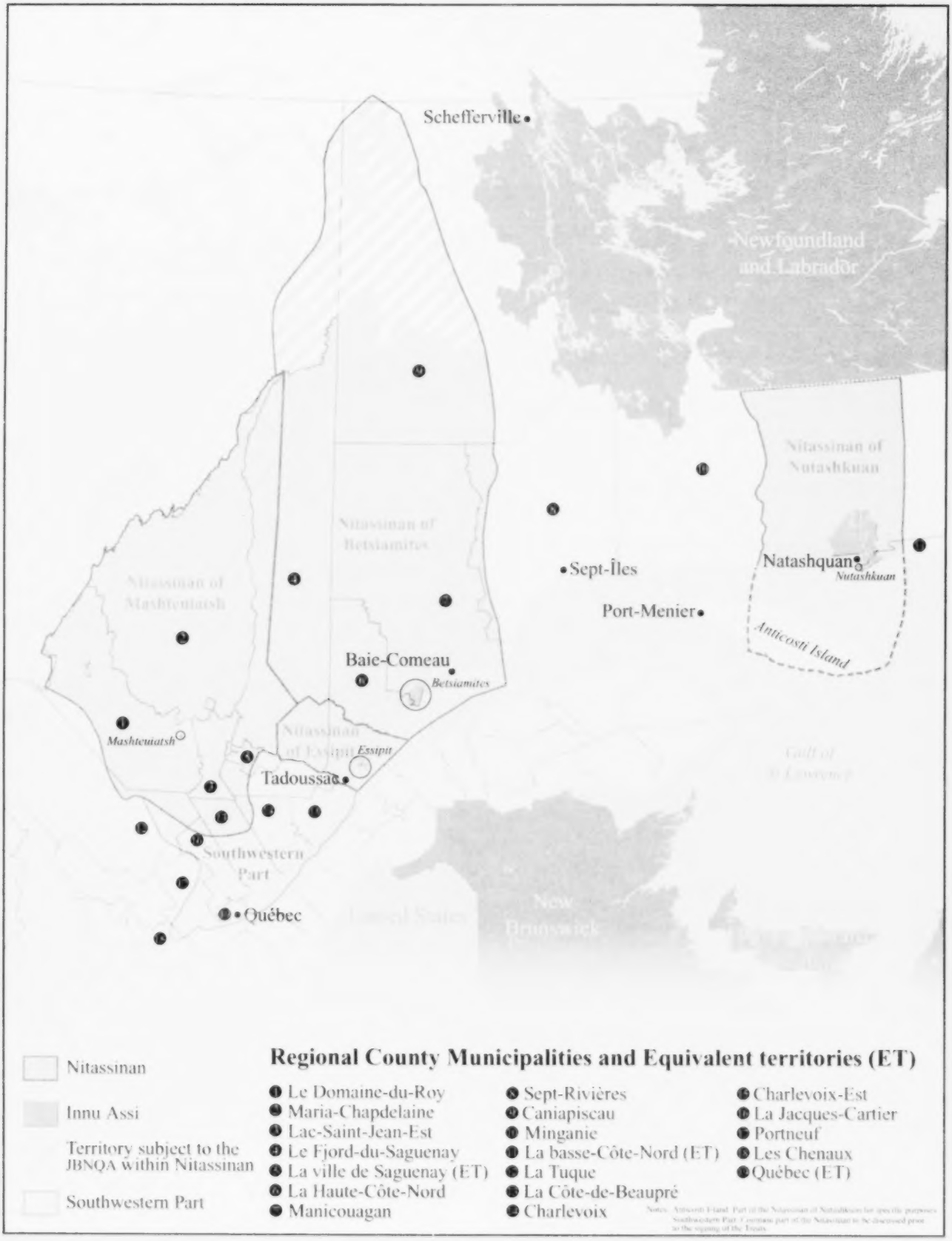
## 9. WHAT IS AN AGREEMENT-IN-PRINCIPLE OF A GENERAL NATURE?

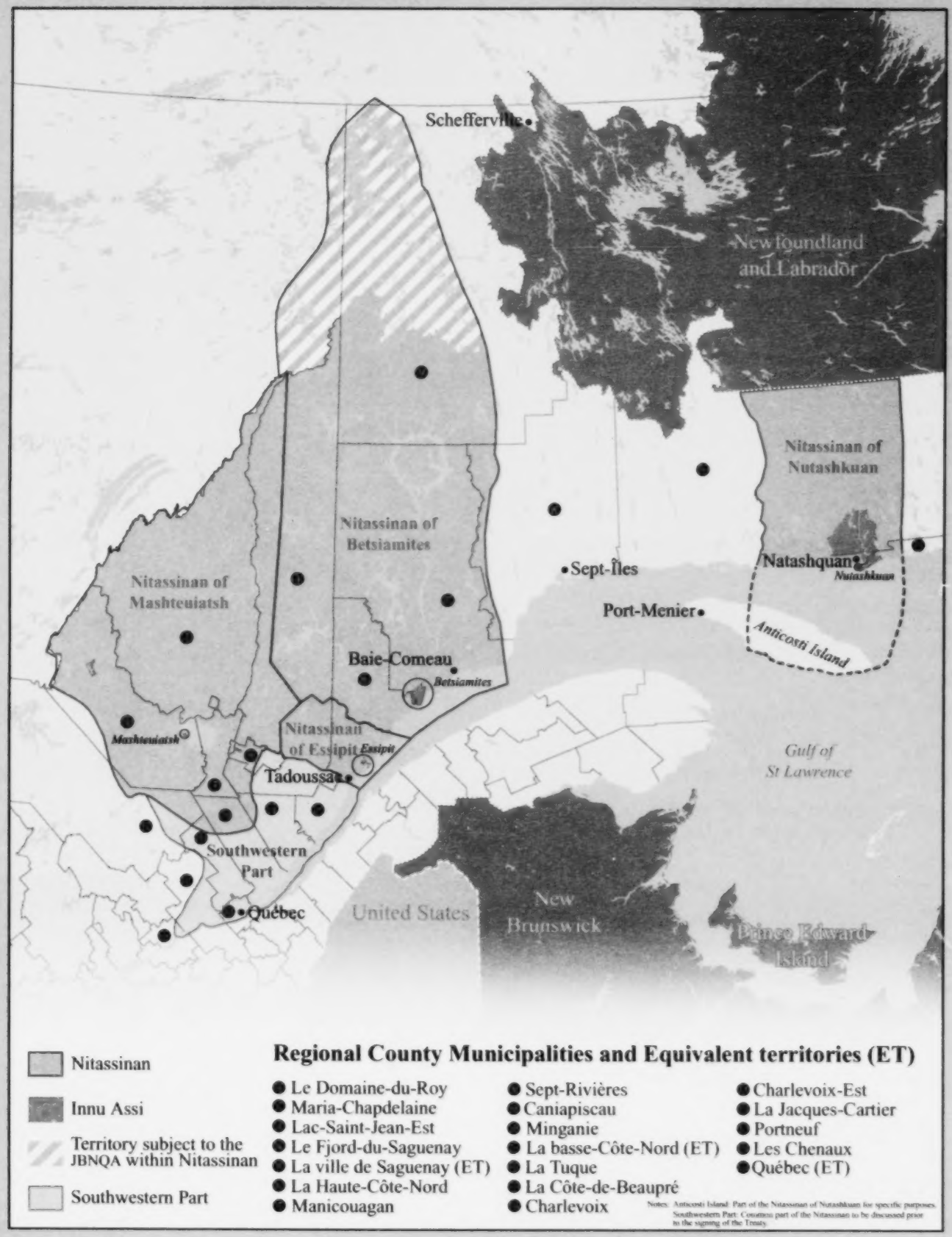
An *agreement-in-principle* is an interim agreement towards the conclusion of a treaty. It serves as the basis for negotiating the treaty but is not legally binding on any of the parties and does not alter the existing relationship between the governments and communities involved in any way. In this case, the agreement-in-principle with the Mamuitun Tribal Council mak Nutashkuan is said to be *of a general nature* because many aspects thereof still have to be clarified or settled.

### AGREEMENT-IN-PRINCIPLE OF A GENERAL NATURE BETWEEN THE MAMUITUN TRIBAL COUNCIL MAK NUTASHKUAN AND THE GOVERNMENTS OF QUÉBEC AND CANADA

The terms of this agreement provide a framework for the negotiations of a treaty, which would include among others:

- the recognition of the Innu's Aboriginal rights, including Aboriginal title, while specifying the rights and obligations of each of the parties to the treaty;
- the creation of two territories (see map on page 8):
  - Innu Assi, a territory to be wholly owned by the Innu, over which they will enjoy the power to enact laws, while abiding by the terms of the treaty and the Canadian and Québec charters of rights. "Good neighbouring" agreements will be negotiated to guarantee other Canadians, among others, access to roads and waterways; and,
  - Nitassinan, a territory under federal and Québec jurisdiction, in respect of which special provisions would apply to the Innu, allowing for:
    - the practice of traditional activities;
    - fishing allocations for food, social, or ceremonial purposes;
    - participation in the management process in respect of the territory, and a share of the royalties on the natural resources, which will not be less than 3%;
    - participation in the management of heritage sites, parks (including the Archipel-de-Mingan National Park of Canada), and protected areas.
- participation in the commercial fishery;
- capital transfer amounts to be paid by Canada and Québec;
- measures to foster the participation of the Innu in the development of natural resources.


Schefferville
Newfoundland and Labrador
Nitassinan of Nutashkuan
Nitassinan of Betsiamites
Nitassinan of Mashteuiatsh
Sept-Îles
Natashquan
Nutashkuan
Port-Menier
Anticosti Island
Baie-Comeau
Betsiamites
Mashteuiatsh
Essipit
Tadoussac
Southwestern Part
Québec
New Brunswick
Nitassinan
Innu Assi
Territory subject to the JBNQA within Nitassinan
Southwestern Part
Regional County Municipalities and Equivalent territories (ET)
1 Le Domaine-du-Roy
2 Maria-Chapdelaine
3 Lac-Saint-Jean-Est
4 Le Fjord-du-Saguenay
5 La ville de Saguenay (ET)
6 La Haute-Côte-Nord
7 Manicouagan
8 Sept-Rivières
9 Caniapiscau
10 Minganie
11 La basse-Côte-Nord (ET)
12 La Tuque
13 La Côte-de-Beaupré
14 Charlevoix
15 Charlevoix-Est
16 La Jacques-Cartier
17 Portneuf
18 Les Chenaux
19 Québec (ET)
Notes: Anticosti Island: Part of the Nitassinan of Nutashkuan for specific purposes
Southwestern Part: Common part of the Nitassinan to be discussed prior to the signing of the Treaty


Schefferville
Newfoundland and Labrador
Nitassinan of Nutashkuan
Nitassinan of Betsiamites
Nitassinan of Mashteuiatsh
Nitassinan of Essipit
Sept-Îles
Natashquan
Nutashkuan
Port-Menier
Anticosti Island
Baie-Comeau
Betsiamites
Mashteuiatsh
Essipit
Tadoussac
Gulf of St Lawrence
Southwestern Part
Québec
United States
New Brunswick
Prince Edward Island
Nitassinan
Innu Assi
Territory subject to the JBNQA within Nitassinan
Southwestern Part
Regional County Municipalities and Equivalent territories (ET)
Le Domaine-du-Roy
Maria-Chapdelaine
Lac-Saint-Jean-Est
Le Fjord-du-Saguenay
La ville de Saguenay (ET)
La Haute-Côte-Nord
Manicouagan
Sept-Rivières
Caniapiscau
Minganie
La basse-Côte-Nord (ET)
La Tuque
La Côte-de-Beaupré
Charlevoix
Charlevoix-Est
La Jacques-Cartier
Portneuf
Les Chenaux
Québec (ET)
Notes: Anticosti Island: Part of the Nitassinan of Nutashkuan for specific purposes.
Southwestern Part: Constitues part of the Nitassinan to be discussed prior to the signing of the Treaty.

## 10. WHAT WILL BECOME OF THE INDIAN RESERVES AFTER THE SIGNING OF THE TREATY?

Indian reserves as we know them will disappear. Some land will be added to the existing reserves to create Innu Assi, a territory that will be wholly owned by the Innu.

## 11. WILL THE INNU HAVE THEIR OWN GOVERNMENT?

Yes, an Aboriginal government will be introduced in Innu Assi. Innu laws will apply, in addition to Canadian and Québec laws. Innu laws will take precedence in certain areas, including language matters. Innu laws will be required to respect minimum standards in certain areas, such as occupational safety. In other areas, such as intellectual property and criminal law, the Innu will not have jurisdiction. The Constitution of Canada and the Canadian and Québec charters of rights will continue to apply on Innu Assi.

## 12. IS NITASSINAN ALSO AN INNU TERRITORY?

The Innu will be able to carry out their traditional activities of hunting, fishing, gathering, and trapping, in accordance with the terms set out in the treaty, in their ancestral territory, Nitassinan, which will remain under federal and Québec jurisdiction. The use of resources by, and the sharing of resources with, the Innu will follow practices consistent with sustainable development and nature conservation. The Charters of rights and the Constitution of Canada will continue to apply, as well as the laws of Canada and Québec except in areas governed by specific provisions contained in the treaty.

## 13. ONCE THE TREATY COMES INTO EFFECT, WILL THE INNU BE PAYING TAXES AND INCOME TAX?

Currently, in certain cases, Status Indians are exempt from taxation under section 87 of the *Indian Act*. It is the intention of the parties that the Innu will pay taxes and income tax following a transition period to be negotiated. The Agreement-in-Principle of a General Nature anticipates that Canada and Québec will be able to conclude tax-sharing and tax-collection agreements with the Innu government, under which some income tax and taxes paid by the Innu will be paid directly to the Innu government.

## 14. DO NON-ABORIGINAL COMMUNITIES AT THE LOCAL LEVEL HAVE A SAY IN THE NEGOTIATIONS?

Yes. Governments will consult non-Aboriginal groups as part of the negotiations, with a view to addressing their concerns and protecting their interests. These consultations are crucial in order to arrive at a fair settlement that promotes good relations between Aboriginal peoples and the surrounding communities. The Government of Canada is committed to protecting the existing rights of other Canadians during the negotiation process. The public's interests will be respected, and, in cases where non-Aboriginal peoples would be affected, fair and equitable measures would be taken (for example, buying back a commercial fishing license at market value).

## 15. WILL THE FEDERAL GOVERNMENT EXPROPRIATE PRIVATE PROPERTIES TO CONCLUDE A TREATY WITH THE INNU?

The federal government does not intend to expropriate private properties in resolving comprehensive land claims. All purchases of private property, if they do take place, will thus be carried out on a willing seller/willing buyer basis.

## 16. WHAT WILL HAPPEN IF DISPUTES ARISE AFTER THE TREATY COMES INTO EFFECT?

The treaty will provide for mechanisms to resolve disputes that may arise after its ratification. A number of approaches could then be used, including negotiations, mediation, and arbitration. If negotiation or mediation mechanisms fail, the parties could still apply to the courts.

## 17. ONCE THE TREATY IS IN EFFECT, WILL THE *INDIAN ACT* STILL APPLY TO THE INNU COVERED BY THE TREATY?

No, the *Indian Act* will no longer apply to them, even though recognition of their Indian status will remain a federal responsibility. The treaty will therefore result in greater responsibility for these Innu. For these communities, this is likely to be one of the most positive events to occur since the time European settlers first arrived. In addition to their rights finally being recognized, the duties and responsibilities relating to self-government will accrue to the Innu. This significant progress will allow them to forge relationships based on dignity, mutual respect, and sharing, with other Canadians.